

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Pemerintah merupakan penyelenggara kegiatan perekonomian dimana dalam menyelenggarakan kegiatan tersebut membutuhkan sejumlah anggaran yang sudah disusun dengan sedemikian mungkin yang di dalamnya terdapat berbagai program dan pengalokasian dana yang dibutuhkan untuk melaksanakan program tersebut.

Dalam era sekarang ini Indonesia telah memasuki era otonomi daerah, yakni dengan diterapkannya kebijakan-kebijakan mengenai otonomi daerah tersebut seperti yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diganti oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 yang telah diganti oleh Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Dalam UU No. 32 Tahun 2004 dijelaskan bahwa otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar urusan pemerintah pusat yang ditetapkan dalam undang-undang tersebut.

Namun dibalik kebebasan itu, harus ada pertanggungjawaban Pemerintah Daerah kepada masyarakat sehingga timbul transparansi dalam pengelolaan keuangan Pemerintah Daerah. Hal tersebut dapat ditanggulangi melalui kontrol

masyarakat terhadap jalannya pemerintahan terutama mengenai keadaan keuangan. Agar dapat melaksanakan kontrol tersebut masyarakat membutuhkan informasi akuntansi yang berkualitas, dan kualitas itu sendiri ditentukan oleh relevansi, ketepatan, waktu dan keandalan.

Selain itu informasi keuangan yang dihasilkan oleh pemerintah juga harus sesuai dengan prinsip-prinsip akuntansi yang berlaku umum. Untuk dapat menghasilkan informasi yang berkualitas, maka pemerintah Indonesia memerlukan penyempurnaan agar dapat menghasilkan terciptanya Pengelolaan Keuangan Daerah yang transparan, adil, efektif, dan efisien. Karena itu penyempurnaan akuntansi pemerintah mutlak diperlukan agar akuntansi pemerintah dapat menyajikan informasi yang bermanfaat secara optimal.

PP Nomor 105/2000 Pasal (4) dan (5), juga menjelaskan bahwa pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efisien, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memerhatikan asas keadilan dan kepatutan.

Informasi yang dimaksud adalah laporan keuangan. Laporan keuangan disusun untuk menyediakan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan dan seluruh transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan selama satu periode pelaporan. Laporan keuangan terutama digunakan untuk membandingkan realisasi pendapatan, belanja, transfer, dan pembiayaan dengan anggaran yang telah ditetapkan, menilai kondisi keuangan, mengevaluasi efektivitas dan efisiensi suatu entitas pelaporan, dan membantu menentukan ketaatannya terhadap peraturan perundang-undangan.

Sebagai jawaban atas hal tersebut dan penyempurnaan dalam akuntansi pemerintah, maka pada tahun 2005 yang lalu pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan. Pemerintah menetapkan peraturan tersebut sebagai salah satu bentuk pelaksanaan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) tersebut dibutuhkan oleh pemerintah dalam rangka penyusunan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/ APBD yakni berupa laporan keuangan yang setidak-tidaknya meliputi Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan. Dengan terpenuhinya hal tersebut diharapkan dapat menjadi satu upaya konkrit untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara.

Dalam Harian Republika tertanggal Kamis 7 Juli 2005, MenKeu mengatakan bahwa SAP ini dibuat untuk mewujudkan pemerintahan yang transparan dan akuntabel. Demikian juga dalam Dumai Pos Senin 22 Agustus 2005 diungkapkan oleh Daeng M Nazier bahwa dengan SAP ini diharapkan laporan keuangan di daerah-daerah betul-betul bisa menggambarkan pertanggungjawaban akuntabilitas keuangan.

Pelaksanaan SAP ini menurut Daeng sudah bisa dimulai pada tahun 2005 walaupun target secara nasional baru bisa tahun 2007. Akan tetapi pada tahun 2005 pemerintah telah memberikan bantuan kepada 12 provinsi dan 59 kabupaten/kota untuk segera melaksanakan SAP ini. 12 Provinsi tersebut adalah

Sumut, Sumbar, Lampung, Jabar, Yogya, Jatim, Bali, Sulsel, Kaltim, Gorontalo, dan Maluku.(Dumai Pos, 22 Agustus 2005)

Jawa Barat merupakan salah satu provinsi yang diberikan bantuan oleh pemerintah untuk segera melaksanakan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). Akan tetapi dikemukakan dalam Harian Umum Pikiran Rakyat tertanggal 9 Desember 2005 bahwa Pemerintah Provinsi Jawa Barat saat itu belum menerapkan SAP tersebut. Jika merujuk pada sebagaimana yang dituangkan dalam Dumai Pos tahun 2005 lalu bahwa pada tahun 2005 tersebut sudah dapat dimulai penerapan SAP, maka satu tahun sudah SAP seharusnya secara efektif diterapkan dalam pengelolaan keuangan daerah Jawa Barat.

Berkaitan dengan pelaksanaan transparansi dan akuntabilitas, Pemerintah Provinsi Jawa Barat dapat dikatakan sudah mampu melaksanakan hal tersebut. Hal ini terlihat dari adanya kemudahan bagi masyarakat untuk memperoleh informasi penting berkaitan dengan pemerintahan yang dapat diakses melalui sebuah situs resmi dan hal ini sesuai dengan prinsip transparansi yaitu terdapatnya kemudahan dalam memperoleh informasi. Disamping itu, terdapat pula suatu media yang mencerminkan keterbukaan dalam pelaksanaan anggaran yang terdapat dalam sebuah laporan triwulanan yang dikeluarkan oleh Bapeda.

Dengan beranjak dari fenomena dan permasalahan tersebut maka hendak dilakukan suatu penelitian untuk mengetahui efektivitas penerapan SAP tersebut dalam rangka mewujudkan transparansi dan akuntabilitas laporan keuangan pada Pemerintah Provinsi Jawa Barat.

Dalam penelitian ini , penulis mengambil salah satu bagian dari Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) yaitu Pernyataan No.02 Laporan Realisasi Anggaran , yang mengatur persyaratan-persyaratan untuk penyajian Laporan Realisasi Anggaran dalam rangka memenuhi tujuan akuntabilitas. Judul dalam penelitian ini adalah:

**“PENERAPAN SAP PERNYATAAN NO.02 LAPORAN REALISASI ANGGARAN DALAM MEWUJUDKAN AKUNTABILITAS DAN TRANSPARANSI PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH PEMERINTAH PROVINSI JAWA BARAT”**

## **1.2 Rumusan Masalah**

Untuk mempermudah penulis dalam melakukan penelitian maka dirumuskan beberapa masalah sehingga bahasan dari penelitian tersebut akan lebih terfokus. Adapun perumusan masalah yang akan diteliti adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana efektivitas penerapan PSAP No.02 tentang Laporan Realisasi Anggaran yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Barat?
2. Bagaimana tingkat pelaksanaan akuntabilitas dan transparansi atas Pengelolaan Keuangan Daerah pada Pemerintah Provinsi Jawa Barat ?

## **1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian**

### **1.3.1 Maksud Penelitian**

Penelitian yang dilakukan penulis mempunyai maksud untuk memperoleh data yang mampu menggambarkan pelaksanaan penerapan Standar Akuntansi

Pemerintahan khususnya Standar Laporan Realisasi Anggaran dan pelaksanaan akuntabilitas dan transparansi.

### **1.3.2 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui penerapan Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP) No.02 mengenai penyajian Laporan Realisasi Anggaran
2. Mengetahui pelaksanaan akuntabilitas dan transparansi dari Pengelolaan Keuangan Daerah yang dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Barat

### **1.4 Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini diharapkan juga dapat memberikan manfaat-manfaat sebagai berikut:

1. Secara teoritis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam disiplin ilmu Akuntansi Pemerintahan khususnya yang berkaitan dengan Standar Akuntansi Pemerintahan dan hal-hal lain yang berkaitan dengan skripsi ini.
2. Secara praktis

Bagi peneliti, dapat memberikan pengetahuan mengenai pelaksanaan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) pada Pemerintah Provinsi Jawa Barat khususnya dilihat dari pelaksanaan standar Laporan Realisasi Anggaran.

Bagi instansi terkait, dalam hal ini Pemerintah Provinsi Jawa Barat, hasil dari penelitian ini dapat digunakan sebagai referensi dalam pengelolaan keuangan daerah melalui pelaksanaan SAP dalam mewujudkan akuntabilitas dan transparannya Pengelolaan Keuangan. Dan juga menjadi sumbangan pemikiran sehingga dapat menjadi sebagai bahan pertimbangan dalam menentukan kebijakan yang berhubungan dengan masalah pelaksanaan Standar Akuntansi Pemerintahan dalam upaya mewujudkan transparansi dan akuntabilitas keuangan daerah.

Bagi peneliti lain, dapat memberikan informasi mengenai pelaksanaan SAP pada Pemerintah Provinsi Jawa Barat dan semoga dapat dijadikan suatu bahan rujukan dalam penulisan karya ilmiah serupa atau menjadi sumbangan pemikiran untuk penelitian selanjutnya.

### **1.5 Kerangka Pemikiran**

Pemerintah merupakan pelaksana kegiatan ekonomi sekaligus pemberi kebijakan dalam setiap kegiatan perekonomian yang dilakukan baik oleh swasta, masyarakat ataupun pemerintah itu sendiri. Kebijakan yang dikeluarkan itu tiada lain adalah untuk kebaikan dari pelaksanaan perekonomian itu sendiri.

Berbicara tentang kegiatan perekonomian maka tidak akan terlepas dari masalah keuangan. Dalam pemerintahan segala bentuk kegiatan untuk kemaslahatan negara tentunya membutuhkan perencanaan dan dana. Tentunya dana-dana tersebut memerlukan suatu pengelolaan yang baik agar setiap kegiatan dapat mewujudkan kinerja yang diharapkan.

Kebijakan pemerintah yang menetapkan undang-undang mengenai otonomi daerah telah menyebabkan Indonesia memasuki era otonomi daerah. Adanya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diganti oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah telah memberikan suatu kebebasan bagi Pemerintah Daerah dalam mengurus dan mengatur sendiri rumah tangganya.

Sony Yuwono, dkk.(2005: 50), “Era otonomi daerah ini memberikan kewenangan penuh kepada daerah untuk merencanakan, melaksanakan, mengawasi, mengendalikan, dan mengevaluasi berbagai kebijakannya sesuai dengan aspirasi masyarakat.”

Dalam UU No.32 Tahun 2004 dijelaskan bahwa otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar urusan pemerintah pusat yang ditetapkan dalam undang-undang tersebut. Kendatipun demikian, bukan berarti kebebasan tersebut berarti tidak bertanggung jawab, pengelolaannya haruslah dipertanggungjawabkan agar terciptanya kepercayaan masyarakat.

Untuk menyalurkan pengelolaan keuangan negara pemerintah sebelumnya telah menetapkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang di dalamnya juga mengatur tentang pengelolaan Keuangan Daerah. Menurut Sony Yowono, dkk (2005: 58) bahwa secara sederhana sistem pengelolaan keuangan daerah itu meliputi tiga siklus utama yaitu: perencanaan, pelaksanaan, serta pelaporan dan pertanggungjawaban.

Prinsip-prinsip yang mendasari pengelolaan keuangan daerah tersebut adalah transparansi, akuntabilitas, dan value for money.

Untuk mencapai terwujudnya prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah yang transparan dan akuntabel maka dibutuhkan juga suatu kontrol dari masyarakat. Untuk itu maka dibutuhkan suatu informasi yang dapat mencerminkan kondisi dari pengelolaan keuangan daerah itu sendiri. Informasi yang dimaksud adalah laporan keuangan.

Laporan keuangan disusun untuk menyediakan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan dan seluruh transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan selama satu periode pelaporan. Laporan keuangan terutama digunakan untuk membandingkan realisasi pendapatan, belanja, transfer, dan pembiayaan dengan anggaran yang telah ditetapkan, menilai kondisi keuangan, mengevaluasi efektivitas dan efisiensi suatu entitas pelaporan, dan membantu menentukan ketaatannya terhadap peraturan perundang-undangan. (Standar Akuntansi Pemerintahan, 2005)

Laporan keuangan yang disusun harus sebaik mungkin dan sesuai dengan cara penyajian yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Pelaporan keuangan yang dilakukan oleh pemerintah hendaknya dapat menyajikan informasi yang bermanfaat bagi pengguna dalam menilai akuntabilitasnya sehingga dapat memenuhi prinsip dasar dari keuangan daerah itu sendiri.

Mardiasmo, (2002: 161) "*Laporan keuangan digunakan sebagai bentuk pertanggungjawaban kepada publik...Laporan keuangan keuangan juga memungkinkan pihak luar untuk memperoleh informasi biaya atas barang dan jasa yang diterima, serta memungkinkan bagi mereka untuk menilai efisiensi dan efektivitas penggunaan sumberdaya organisasi.*"

Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) ditetapkan oleh pemerintah baru-baru ini untuk menjadi pedoman bagi instansi pemerintahan dalam rangka meningkatkan terpenuhinya prinsip-prinsip keuangan negara yang transparan dan akuntabel. Hal ini sesuai dengan apa yang terdapat dalam Surat Kabar bahwa pemerintah meluncurkan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) yang termuat dalam PP No.24 Tahun 2005 adalah untuk menciptakan pengelolaan keuangan yang transparan dan akuntabel. (Harian Republika, 07 Juli 2005).

Salah satu pernyataan dalam Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) adalah Pernyataan No.02 Laporan Realisasi Anggaran, dimana isinya mengatur mengenai tatacara penyajian suatu Laporan Realisasi Anggaran. Laporan Realisasi Anggaran menyajikan ikhtisar sumber, alokasi, dan pemakaian sumber daya ekonomi yang dikelola oleh pemerintah pusat/ daerah, yang menggambarkan perbandingan antara anggaran dan realisasinya dalam satu periode pelaporan.(SAP,2005). Pernyataan No.02 Laporan Realisasi Anggaran , yang mengatur persyaratan-persyaratan untuk penyajian Laporan Realisasi Anggaran dalam rangka memenuhi tujuan akuntabilitas.

Transparansi dan akuntabilitas di Indonesia mulai berkembang sejak timbulnya reformasi di bidang politik dan ekonomi pertengahan tahun 1997 dan merupakan 2 prinsip utama pemerintahan yang baik.(good Governance)

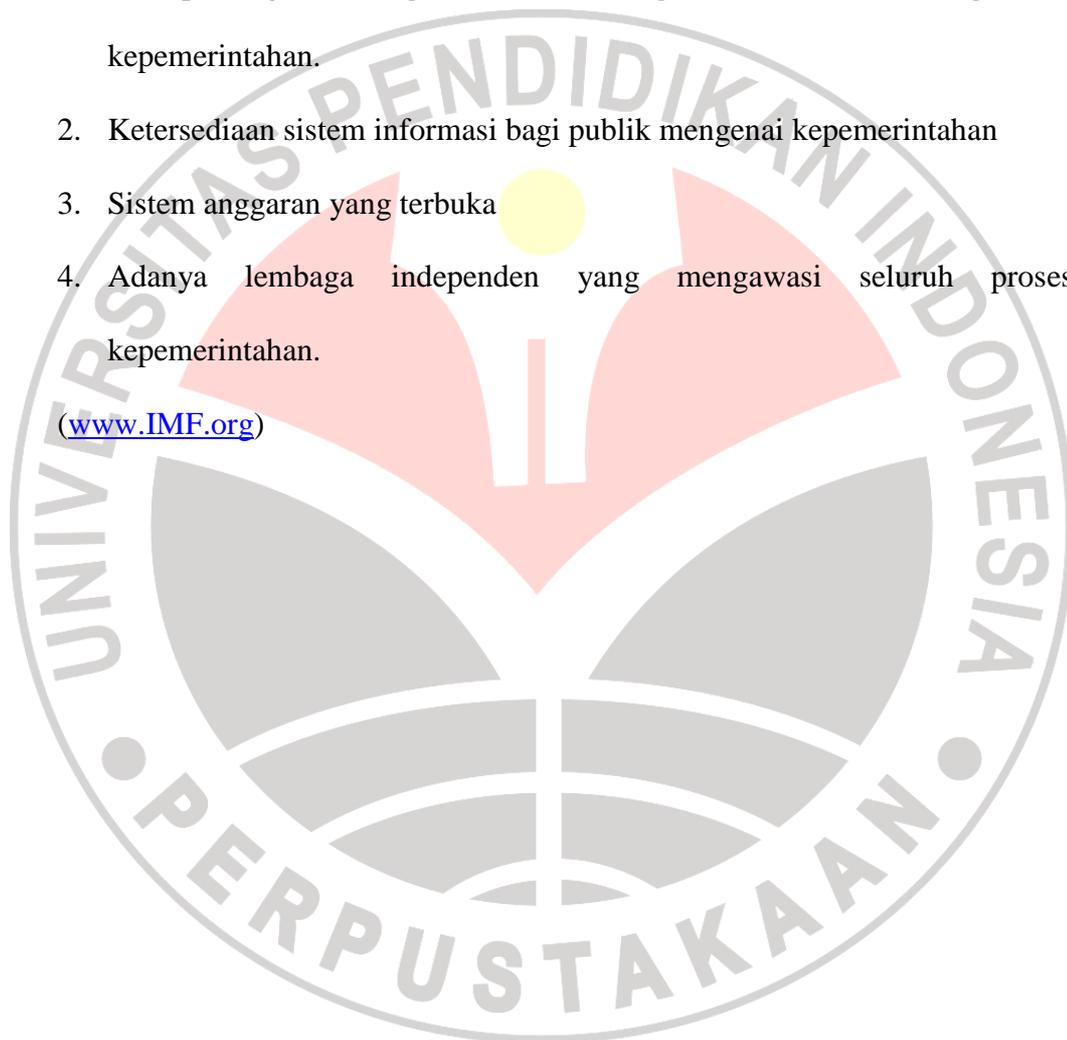
Transparansi memiliki pengertian bahwa adanya kebebasan dalam memperoleh informasi-informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik. Informasi tersebut dapat langsung diperoleh oleh mereka yang membutuhkan,

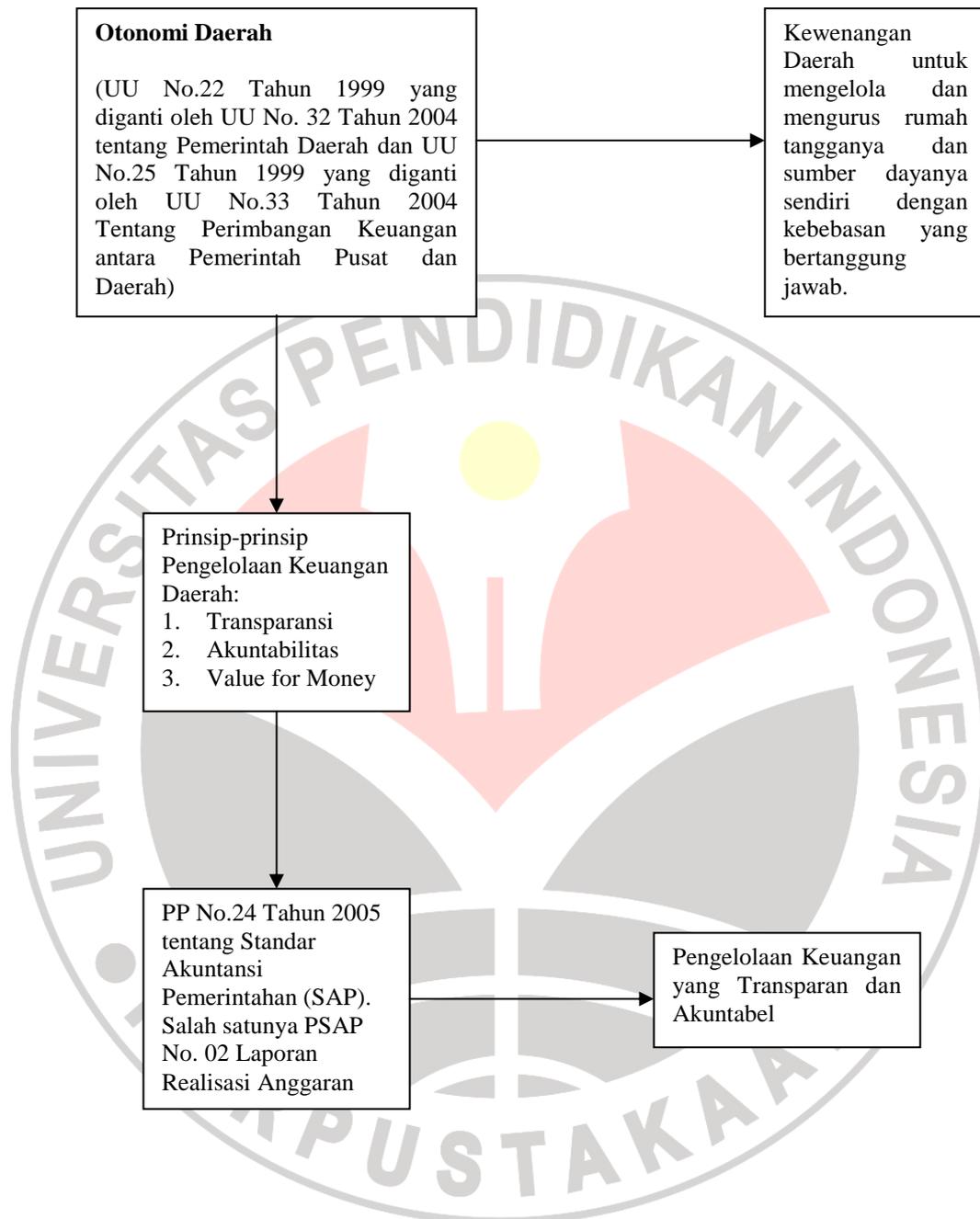
sedangkan akuntabilitas mengandung pengertian pertanggungjawaban kepada publik atas aktivitas yang dilakukan. (Mardiasmo, 2002: 18)

Menurut International Monetary Fund (IMF), prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pemerintahan akan terwujud jika :

1. Terdapat kejelasan tugas dan wewenang dalam struktur organisasi pemerintahan.
2. Ketersediaan sistem informasi bagi publik mengenai pemerintahan
3. Sistem anggaran yang terbuka
4. Adanya lembaga independen yang mengawasi seluruh proses pemerintahan.

([www.IMF.org](http://www.IMF.org))





**Gambar 1.**  
**Gambar Kerangka Pemikiran**

### **1.6 Lokasi dan Waktu Penelitian**

Yang menjadi objek dalam penelitian ini adalah Biro Keuangan pada Pemerintah Provinsi Jawa Barat yang berlokasi di Jalan Diponegoro No.22 Bandung. Adapun pelaksanaan penelitian ini adalah pada bulan 13 Januari 2007 - 13 Maret 2007.

